Beleidskader Afvalverbranding in Nederland

Sluitstuk in de transitie naar een circulaire economie

Doordat de transitie naar een circulaire economie in volle gang is in Nederland, verkeert de afval- en recyclingindustrie, waar afvalverbranding deel van uitmaakt, in een dynamische overgangsperiode. Een helder beleidskader over de toekomst van afvalverbranding in Nederland is daarom nodig om de sector houvast te bieden. Hierin staan de volgende vragen centraal: *hoe passen afvalverbrandingsinstallaties (AVIs) in de transitie naar een circulaire, én klimaatneutrale economie? Wat doen we met de toenemende restcapaciteit? Wat wordt er gedaan tegen broeikasgasemissies en luchtverontreiniging? Wat zijn de verantwoordelijkheden van publieke en private partijen?* Deze vragen worden hieronder beantwoord mede op basis van een studie door Rebel getiteld *Toekomstscenario's voor afvalverbranding in Nederland 2015-2022* (te vinden als bijlage bij deze brief). Het beleidskader vormt tevens input voor het Landelijk Afvalbeheerplan 3 (LAP3).

Ambities en uitgangspunten

Nederland streeft naar een circulaire economie via het beleidsprogramma Van Afval Naar Grondstof (VANG). Een circulaire economie is een economisch systeem gericht op herbruikbaarheid van producten/materialen, behoud van natuurlijke hulpbronnen en waardecreatie in iedere schakel van het systeem. De ambitie is tegelijkertijd om Nederland te profileren als grondstoffenrotonde van Europa, om op internationaal niveau grondstoffen terug te winnen en hoogwaardig te recyclen. Dit creëert marktkansen en werkgelegenheid in de afval- en recyclingsector.
De Rijksoverheid streeft in het kader van VANG naar halvering van het te storten/verbranden Nederlands afval: van 10 naar 5 miljoen ton in 2022. Eén van de operationele doelstellingen van VANG is het richten van het afvalbeleid op de circulaire economie en verbetering van afvalinzameling en –recycling. Een belangrijk aspect dat hierbij dient te worden meegenomen is de afvalverbrandingscapaciteit in Nederland.
In een circulaire economie zijn kringlopen gesloten: afval en emissies bestaan niet meer. Dat zou betekenen dat in de toekomst geen verbrandingscapaciteit meer nodig zal zijn. In de aanloop naar een circulaire economie zal echter nog lange tijd behoefte zijn aan verbrandingscapaciteit om stromen te verbranden die (nog) niet kunnen worden gerecycled. Ook bij recyclingprocessen ontstaan residuen en voor sommige reststromen is recycling (nog) niet opportuun vanwege de hoge kosten of omdat de stand van de techniek het nog niet toelaat. Verbranding met terugwinning van energie is dan een betere verwerkingsroute dan storten of verbranden zonder energieterugwinning.

Afvalverwerking en -verbranding is een internationale markt. Hierbij is artikel 16 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen leidend: "*De lidstaten nemen passende maatregelen, in samenwerking met andere lidstaten (…) om een adequaat geïntegreerd netwerk tot stand te brengen van afvalverwijderingsinstallaties en van installaties voor de nuttige toepassing van gemengd stedelijk afval. Dit netwerk moet zo worden opgezet dat de Gemeenschap als geheel hierdoor zelfvoorzienend kan worden (…) De beginselen van nabijheid en zelfvoorziening betekenen niet dat iedere lidstaat zelf over alle faciliteiten voor definitieve nuttige toepassing moet beschikken*."

Afvalverbranding in Nederland vindt plaats binnen de volgende kaders. Verbranding dient allereerst te voldoen aan de (milieu)wet- en regelgeving, het Landelijk Afvalbeheer Plan en de geldende emissienormen. Voor alle installaties zijn daarom acceptatie-eisen van toepassing, opgenomen in de vergunningen uitgegeven door het bevoegd gezag. Daarnaast gelden er eisen voor internationaal afvaltransport in het kader van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA, Verordening (EG) nr. 1013/2006). Die zijn echter niet specifiek voor verbranden en ook niet gespecificeerd per land. Voor brandbaar restafval uit het buitenland is een importplafond vastgesteld.

Dit houdt onder meer in dat import van afval naar AVI's met de huidige capaciteit niet mag leiden tot verdringing van Nederlands afval naar stortplaatsen. Er worden geen aanvullende eisen gesteld aan de import van buitenlands afval voor verbranding in Nederland. Exporterende landen kunnen wel zelf transport van afval naar het buitenland om milieuredenen beperken, zoals bepaald in de EVOA. Zo staat het Verenigd Koninkrijk niet toe dat (rest)afval wordt geëxporteerd indien onvoldoende bronscheiding heeft plaatsgevonden om de recyclebare stromen uit het afval te winnen.

Huidige verbrandingscapaciteit en prognose

De totale verbrandingscapaciteit in Nederland was eind 2014 circa 8 Mton. Het aanbod Nederlands brandbaar restafval was circa 6 Mton. Dat betekent dat de restcapaciteit circa 2 Mton bedraagt. Om de restcapaciteit te benutten wordt buitenlands afval geïmporteerd, vooral uit het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Afhankelijk van het succes van VANG en het aanbod buitenlands restafval zijn er verschillende scenario´s denkbaar voor de toekomstige verbrandingscapaciteit in Nederland. Ervan uitgaande dat de VANG-ambitie van halvering van het te storten/verbranden Nederlands afval in 2022 wordt gehaald, daalt het volume Nederlands brandbaar restafval naar 2,6 Mton. (Storten is door het stortverbod al beperkt tot stromen die niet op andere wijze kunnen worden verwerkt.) Dat betekent dat de restcapaciteit de komende jaren zal toenemen richting 5,4 Mton in 2022.

Om de capaciteit volledig te benutten zal de sector in de nabije toekomst dus nog meer afhankelijk worden van de import van brandbaar restafval uit het buitenland. De verwachting is dat tot minstens 2022 het volume gestort afval in EU-lidstaten groter zal zijn dan de huidige en de verwachte restcapaciteit. Of er in 2022 5,4 Mton brandbaar restafval uit het buitenland beschikbaar komt voor Nederlandse AVIs, hangt echter af van meerdere factoren zoals de economische conjunctuur, verschillen in poorttarieven t.o.v. AVIs in het buitenland, verschillen in afvalstoffenbelastingtarieven tussen lidstaten, stortverboden en milieu- en transportkosten.

Energieterugwinning en emissies

In het Energieakkoord voor Duurzame Groei zijn verschillende maatregelen afgesproken om de doelen voor het aandeel hernieuwbare energie (14% in 2020 en 16% in 2023) te behalen. Meer dan de helft daarvan (te weten 186 PJ) zal door overige hernieuwbare energieopties moeten worden ingevuld. Hierbij gaat het veelal om decentrale vormen zoals zon-, water-, bodemenergie én bio-energie - waaronder energieopwekking en vooral warmtelevering door verbranding van biogeen restafval in AVIs. Verbrandingsinstallaties in Nederland hebben door hun hoge energie-efficiëntie allemaal de Europese R1-status[1]. Iets meer dan de helft van de energie opgewekt door AVIs wordt beschouwd als hernieuwbaar. Dat is ca. 17% van de totale hernieuwbare energie in Nederland (19 PJ in 2014[2]).
Vanuit klimaatperspectief is benutting van de restcapaciteit voor verbranding van restafval uit het buitenland nuttig. Momenteel is in veel Europese landen storten of verbranden zonder energieterugwinning namelijk nog de standaard. Verbranding van buitenlands restafval met energieterugwinning heeft dan voorkeur vanwege vermeden stortgasemissies in het land van herkomst en vervanging van fossiele brandstof in Nederland.

Onderzoeken tonen aan dat de extra uitstoot van broeikasgassen door transport van afval ruimschoots wordt gecompenseerd door minder uitstoot van broeikasgassen door verbranding in een energie-efficiënte AVI dan als het afval zou worden gestort of worden verbrand in een AVI die niet of nauwelijks energie produceert[3].

---

[1] De R1-status houdt in dat een AVI voldoende energie-efficiënt is volgens de voorwaarde van de Kaderrichtlijn afvalstoffen om een installatie van nuttige toepassing te zijn.
[2] CBS 2015, Hernieuwbare energie in Nederland 2014
[3] Verbranden in NL of storten in GB (CE Delft, 2012), Hoeveel transport van afval is nuttig voor een hoger energierendement (CE Delft, 2010), Comparative WRATE Analysis: Export of SRF to The Netherlands (Eunomia, 2013).

Elektriciteitsopwekking en warmtelevering door AVIs werden daarom tot voor kort door de SDE+[4] en haar voorlopers gestimuleerd. AVIs komen thans niet meer in aanmerking voor nieuwe aanvragen omdat alle installaties al de R1 status hebben, er geen noodzaak is om de capaciteit uit te breiden en om een negatieve prikkel voor hergebruik en recycling te voorkomen[5]. Wel worden subsidiebetalingen voortgezet voor de al eerder toegekende aanvragen.
Optimale benutting van de warmte die vrijkomt bij afvalverbranding blijft wenselijk. Het bestaande beleid bevordert dit reeds en warmteterugwinning wordt ook door de markt opgepakt. Gelet op de verwachte teruggang in capaciteit, is het wel verstandig om de warmtenetten te beschermen en te zorgen voor meerdere warmtebronnen. In de Warmtevisie (Kamerstuk 30196.305) wordt deze taak neergelegd bij decentrale overheden die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van regionale warmteplannen.
Hoewel het verbranden van afval leidt tot minder emissies dan het storten van dat afval, is er bij verbranding ook sprake van broeikasgassen en luchtverontreiniging, zoals dit ook het geval is voor andere Nederlandse industriële productiecapaciteit. Luchtverontreiniging door AVIs is beperkt dankzij vergunningseisen op basis van het luchtkwaliteitsbeleid.
Broeikasgasemissies zijn afhankelijk van de totale hoeveelheid en samenstelling van het afval dat in Nederlandse AVIs wordt verbrand. Naar verwachting zullen deze niet substantieel veranderen wanneer de restcapaciteit zal worden benut voor brandbaar restafval uit het buitenland. Binnen de beschreven rol van de AVIs in de transitie naar een circulaire economie zal de Rijksoverheid met partijen blijven zoeken naar manieren om de effecten op luchtkwaliteit en klimaatverandering te beperken.

Relatie met recycling

In het publiek kader voor huishoudelijk afval[6] is gesteld dat de bestaande restcapaciteit van AVIs niet tot gevolg mag hebben dat recycling wordt belemmerd. Het lijkt logisch te veronderstellen dat een toename van de verbrandingscapaciteit zou leiden tot minder recycling en toename van het aanbod van restafval. Of een relatie bestaat tussen de verbrandingscapaciteit enerzijds en recycling anderzijds is echter niet aangetoond. Hierbij spelen vele andere factoren een rol zoals de economische conjunctuur, de afvalstoffenbelasting, de mate van afvalscheiding en sortering, recyclingtechnieken en de minimumstandaarden in het Landelijk Afvalbeheer Plan.
De Rijksoverheid spant zich daarom op verschillende manieren in om recycling te bevorderen, met name door eerder in de keten in te grijpen zodat recyclebaar afval niet bij AVIs wordt aangeboden. In het Landelijk Afvalbeheerplan is al voor meerdere stromen recycling als minimumstandaard vastgesteld. Ook wordt in o.a. het convenant Meer en Betere Recycling en de aanpak voor huishoudelijk afval ingezet op effectievere (bron en na-)scheiding, sortering, en betere recyclingtechnieken, samen met de afval- en recyclingsector en gemeenten. Daarnaast is op 1 januari 2015 de afvalstoffenbelasting ingevoerd op verbranden en storten van Nederlands restafval. Deze belasting bedraagt 13 euro per ton. Hiermee wordt het scheiden en recyclen van Nederlands afval aantrekkelijker. Daarnaast neemt de Rijksoverheid deel aan een Green Deal met de Vereniging Afvalbedrijven om grondstoffen uit de bodemassen van afvalverbranding optimaal terug te winnen. In deze Green Deal committeren de exploitanten zich aan het doel om ervoor te zorgen dat deze stoffen uiterlijk in 2020 voor 100% vrij toepasbaar zijn zonder restricties.
Op Europees niveau zet Nederland zich in om ervoor te zorgen dat lidstaten met elkaar samenwerken om de beschikbare afvalverbrandingscapaciteit in de regio optimaal te benutten. Dat is efficiënter dan dat ieder land afzonderlijk AVIs bouwt en/of barrières opwerpt voor afvalverwerking en –verbranding in het buitenland. De Rijksoverheid zal hierover in dialoog gaan met omringende landen.
Tot slot volgt de Rijksoverheid trends in de verbrandingscapaciteit en in het aanbod van afval. Indien sprake is van structurele belemmering van hergebruik en recycling waardoor de VANG

[4] 279 miljoen van 1,7 miljard vanuit de SDE+ was in 2012 gereserveerd voor hernieuwbare energie uit afvalverbranding.
[5] AVI's komen niet meer in aanmerking voor SDE+ vanaf 2015: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/11/kamerbrief-over-sde-2015.html.
[6] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/09/publiek-kader-huishoudelijk-afval-2025

doelstelling niet kan worden gehaald, zal samen met de sector worden gezocht naar mogelijke oplossingen.

Conclusie

- De Rijksoverheid streeft in het kader van de transitie naar een circulaire economie naar halvering van het te storten/verbranden Nederlands afval: van 10 Mton in 2012 naar 5 Mton in 2022.
- In de aanloop naar een circulaire economie zal nog lange tijd behoefte zijn aan verbrandingscapaciteit om afvalstromen te verbranden die (nog) niet kunnen worden gerecycled.
- Vanuit klimaatperspectief is benutting van de restcapaciteit voor verbranding van buitenlands restafval nuttig. Momenteel is in veel Europese landen storten of verbranden zonder energieterugwinning namelijk nog de standaard. Verbranding van buitenlands restafval met energieterugwinning heeft dan de voorkeur vanwege vermeden stortgasemissies in het land van herkomst en vervanging van fossiele brandstof in Nederland.
- Ervan uitgaande dat de VANG doelstelling zal worden gehaald, zal de restcapaciteit van de AVIs toenemen van 2 Mton in 2014 richting 5,4 Mton in 2022. Om de restcapaciteit te benutten zal de sector dus nog meer afhankelijk worden van de import van brandbaar restafval uit het buitenland.
- Of er in 2022 5,4 Mton brandbaar restafval uit het buitenland beschikbaar komt voor Nederlandse AVIs, hangt af van meerdere factoren waaronder de economische conjunctuur.
- Als onvoldoende restafval beschikbaar komt op de internationale markt, kunnen exploitanten daarin aanleiding zien om de bestaande capaciteit af te bouwen. Ingrijpen door de Rijksoverheid in deze vrijgegeven markt wordt niet voorzien.